

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 января 1999 года №1(152) «Об аналитической записке «О повышении роли государственного регулирования и контроля в сферах деятельности субъектов естественных монополий в Российской Федерации»:*

*Одобрить текст аналитической записки.*

*Направить аналитическую записку в Правительство Российской Федерации, а также в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

### «О повышении роли государственного регулирования и контроля в сферах деятельности субъектов естественных монополий в Российской Федерации»

Аналитическая записка подготовлена на основе материалов проверок субъектов естественных монополий, которые в 1997-1998 годах были проведены Счетной палатой Российской Федерации во исполнение постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (от 14.05.97 г. №1414-III Д и от 19.12.97 г. №2029-III Д) и обращений отдельных депутатов Государственной Думы Российской Федерации, в целях выявления общих проблем и особенностей в деятельности субъектов естественных монополий и выработки на этой основе предложений по повышению эффективности государственного регулирования и контроля в этой сфере.

В качестве исходной базы использованы материалы проверок Министерства путей сообщения Российской Федерации, РАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», АК «Транснефть».

Все денежные величины в аналитической записке указаны в масштабе 1998 года, т.е. с учетом де номинации.

#### **Организационно-правовые основы государственного регулирования и контроля естественных монополий. Федеральное законодательство о естественных монополиях**

Федеральный закон «О естественных монополиях» является основным законом, регулирующим их деятельность. Другие законы, как правило, указывают, что особенности применения соответствующих правовых норм в отношении субъектов естественных монополий решаются федеральным законодательством о естественных монополиях. В то же время, учитывая значение естественных монополий в экономике народного хозяйства Российской Федерации, необходимо продолжить работу по совершенствованию законодательной базы, имея в виду, что необходимо законодательное регулирование таких вопросов, как государственный контроль за применением цен и тарифов на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий, а также за ходом их структурной реорганизации.

Желательно также принятие отдельных законов по каждой из отраслей естественных монополий,

например, о газоснабжении, о нефтетрубопроводном транспорте, о железнодорожных перевозках.

Отдельные решения законодательных органов по регулированию и контролю за деятельностью субъектов естественных монополий.

Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации приняты отдельные постановления, в которых отражены вопросы государственного регулирования и контроля субъектов естественных монополий.

Следует выделить постановление Совета Федерации от 10.07.98 г. №313-СФ «О Программе стабилизации экономики и финансов Правительства Российской Федерации», постановление Государственной Думы от 23.10.98 г. №3157-II ГД, которым утверждена «Программа законодательных мер, направленных на преодоление экономического и финансового кризиса Российской Федерации». В указанной программе Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации заявила, что разработка антикризисных программ должна основываться, прежде всего, на следующих принципах:

- приоритетах в развитии реального сектора экономики как основной составляющей налогооблагаемой базы;

- усилении роли государственного регулирования в экономике, государственного контроля за ценообразованием;

- опоре на внутренние финансовые, материальные, трудовые и интеллектуальные ресурсы;

- эффективном управлении федеральной собственностью;

- государственном контроле за деятельностью естественных монополий и их субъектов – РАО «ЕЭС России», РАО «Газпром», МПС России, Минатома России, АО «Транснефть».

#### **Государственное регулирование и контроль в сферах деятельности субъектов естественных монополий со стороны исполнительных органов власти**

В Федеральном законе «О естественных монополиях» роль Правительства Российской Федерации в

вопросах регулирования и контроля за деятельностью в сферах естественных монополий особо не выделена. В то же время в документах, принятых органами законодательной власти, к Правительству Российской Федерации адресовано множество требований и рекомендаций. К сожалению, многие из них не выполнены.

В Правительстве Российской Федерации желательна иметь постоянную должность одного из заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, ведающего вопросами деятельности естественных монополий, а также структурное подразделение по этим вопросам. Представляется несколько поспешным упразднение Департамента собственности и регулирования естественных монополий согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 15.05.98 г. №526-р.

### **Структура и правовой статус органов государственного регулирования и контроля естественных монополий**

Федеральным законом «О естественных монополиях» установлено, что для регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий образуются федеральные органы.

Указами Президента Российской Федерации образованы следующие органы регулирования естественных монополий:

– Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий в области связи (ФСЕМС) (от 25.01.96 г. №96);

– Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий на транспорте (ФСЕМТ) (от 26.02.96 г. №276);

– Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации (ФЭК) (от 29.11.95 г. №1194).

Таким образом, в 1996 году были образованы федеральные органы по регулированию естественных монополий во всех сферах деятельности.

В то же время Министерство топлива и энергетики Российской Федерации и Министерство экономики Российской Федерации в соответствии с Положениями об указанных министерствах, которые утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации от 27.01.96 г. №60 и от 27.03.97 г. №352, в отношении субъектов естественных монополий каких-либо обособленных функций не выполняют.

Функции Минтопэнерго России и Минэкономики России для обеспечения контроля и регулирования деятельности субъектов естественных монополий имеют более важное значение, чем функции трех органов по регулированию естественных монополий. Кроме того, функции указанных министерств сформулированы более конкретно, чем функции органов по регулированию естественных монополий. Однако в Федеральном законе «О естественных монополиях» Минтопэнерго России и Минэкономики России не упоминаются.

### **Ценовое регулирование как метод государственного регулирования в сферах деятельности естественных монополий**

Особенностью цен на продукцию (работы, услуги) субъектов естественных монополий является наличие противоречий в интересах государства.

С одной стороны, государство заинтересовано в сохранении высокого производственного потенциала субъектов естественных монополий, исходя из этого определяет уровень цен с учетом необходимости покрытия фактических затрат и, кроме того, включает в структуру цен специальные статьи на цели инвестиций (например, инвестиционная составляющая включается в тарифы на электрическую и тепловую энергию в РАО «ЕЭС России» и в тарифы на перекачку нефти в АК «Транснефть»), а также на выполнение НИОКР.

С другой стороны государство заинтересовано в снижении этих цен и тарифов, так как, например, в структуре издержек промышленности расходы, связанные с перевозками по магистральным железным дорогам, составляют около 6%, снижение доли этих расходов повысит конкурентоспособность отечественной промышленности.

В этих условиях важное значение приобретают:

- организация работ по ценообразованию;
- учет затрат на производство и реализацию продукции;
- ответственность за правильное формирование и применение цен.

### **Организация работ по ценообразованию**

До издания Федерального закона «О естественных монополиях» работа по ценообразованию на их продукцию была во многом централизована, что обеспечивало единство методологических подходов и увязку интересов.

Указанную работу осуществлял Роскомцен (впоследствии присоединенный к Минэкономике России), которым издавались единые документы (например, совместное письмо Роскомцен и Минфина России от 28.12.93 г. №01-17/1569-02 и №155 «О ценах на продукцию предприятий-монополистов»).

В настоящее время вопросы формирования ценовой политики, ее реализация, совершенствование механизма регулирования цен и тарифов входят в число функций Минэкономики России в части вопросов топливно-энергетического комплекса.

С принятием Федерального закона «О естественных монополиях» и образованием дополнительно трех органов (ФЭК России, ФСЕМС России, ФСЕМТ России), которые обеспечивают регулирование ценообразования в отраслях естественных монополий, единство методологического подхода было утрачено.

Минэкономики России издало несколько методических рекомендаций по формированию цен, но отраслей естественных монополий они не касаются.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.07.97 г. №660 утверждены рекомендации по контрактным ценам на продукцию оборонного назначения, рекомендации по формированию цен в отраслях естественных монополий также целесообразно утвердить на уровне Правительства Российской Федерации.

Три органа государственного регулирования и контроля в сферах естественных монополий не имеют единой методологической базы, методологию каждый вырабатывает самостоятельно, документы не отличаются достаточным уровнем обоснованности. Например, с 1991 и до конца 1998 года действовала «Методика расчета тарифов на перекачку, перевалку и налив нефти по магистральным нефтепроводам», утвержденная Минтопэнерго России. Новая методика, принятая ФЭК России, не учитывает постоянной валютной составляющей тарифа, в то же время «Порядок оплаты услуг естественных монополий в сфере транспортировки нефти на 1998 год», утвержденный постановлением ФЭК России от 30.12.97 г. №130/1, предусматривает оплату указанной валютной составляющей.

При этом методика определения размера ставки постоянной валютной составляющей отсутствует. Так за период 1992-1998 годов размер указанной ставки неоднократно пересматривался и находился в пределах от 0,5 до 5,28 доллара США за 1 т экспортируемой нефти.

Отсутствуют рекомендации по обоснованности и контролю за предоставлением скидок с действующих тарифов на железнодорожном транспорте, что позволяет руководителям МПС России лоббировать отдельные коммерческие структуры и регионы в ущерб общему финансовому состоянию отрасли.

Так, на Октябрьской железной дороге в 1994-1995 годах устанавливались 85-процентные скидки на перевозки.

Разработка цен и тарифов на продукцию (услуги) естественных монополий со стороны ФЭК России, ФСЕМС России и ФСЕМТ России в отрыве от работ по прогнозам социально-экономического развития отраслей, которые выполняет Минтопэнерго России, снижает необходимый научный уровень обоснованности указанных цен.

Следует признать неоправданно ограниченным набор способов ценового регулирования, определенных Федеральным законом «О естественных монополиях», которым предусмотрено только непосредственное установление цен (тарифов) или их предельного уровня, в то же время не указаны такие способы, как установление предельных коэффициентов изменения цен, предельных уровней рентабельности, выплаты в бюджет сумм дополнительной прибыли, полученной субъектами естественных монополий за счет превышения предельных уровней рентабельности.

Действующий порядок регулирования цен на природный газ не соответствует порядку, предусмотренному Федеральным законом «О естественных мо-

нополиях», в соответствии с которым регулированию подлежит не цена на газ, а тарифы на транспортировку газа транспортными организациями.

#### **Учет затрат на производство и реализацию продукции (услуг) субъектов естественных монополий**

В настоящее время в отношении субъектов естественных монополий работы по методологии формирования цен и тарифов и по определению особенностей учета затрат на производство и реализацию продукции (услуг) субъектов естественных монополий находятся в определенном разрыве.

Правильное утверждение цен и тарифов возможно только в случае глубокого анализа затрат на производство и реализацию, однако три органа государственного регулирования и контроля в сферах естественных монополий указанным вопросом занимаются недостаточно.

В сферах естественных монополий необходим отдельный учет затрат. О начале указанных работ говорит издание постановления Правительства Российской Федерации от 18.02.98 г. №215 «О введении отдельного учета затрат предприятий федерального железнодорожного транспорта по грузовым и пассажирским перевозкам». Раздельный учет введен с 01.04.98 г.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.07.98 г. №1033-р коллегии представителей государства в РАО «Газпром» поручено принять меры, обеспечивающие с 1 января 1999 года полный и подробный учет затрат и финансовых результатов на природный газ на основе раздельного установления оптовых цен на услуги по производству, транспорту и поставкам газа.

Учитывая, что структура цен и тарифов на продукцию (услуги) естественных монополий состоит из целевых статей расходов, необходим контроль и анализ в разрезе статей расходов.

Проведенные Счетной палатой Российской Федерации проверки показывают, что между фактическими затратами и тарифными статьями имеются значительные разрывы, при которых цены и тарифы формально соблюдаются, однако по одним статьям фактические расходы существенно превышают тарифные значения, а по другим статьям оказываются значительно ниже, чем предусматривалось тарифами.

В субъектах естественных монополий большое значение имеет работа по поддержанию основных средств, например, магистральных нефтепроводов и газопроводов, причем независимо от объема услуг по транспортировке нефтепродуктов или газа. Однако вопросы образования ремонтного фонда, классификации понятий нового строительства, расширения, реконструкции и технического перевооружения решаются неудовлетворительно.

В документах ФЭК России, ФСЕМС России и ФСЕМТ России недостаточно предусмотрена эко-

номическая заинтересованность субъектов естественных монополий в снижении себестоимости (например, сохранения сложившихся цен и тарифов при снижении себестоимости за счет внедрения ресурсосберегающих технологий, снижения материалоемкости и трудоемкости продукции).

Анализ себестоимости грузовых перевозок показал, что за последние годы расходы на оплату потребляемой на перевозки электроэнергии возросли в несколько раз.

Указ Президента Российской Федерации от 17.10.96 г. №1451 «О дополнительных мерах по ограничению роста цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий и созданию условий для стабилизации работы промышленности» в части вывода с 1 ноября 1996 года организаций электрифицированного железнодорожного транспорта на федеральный рынок электрической энергии без установления им надбавок к тарифам региональными энергетическими комиссиями не выполняется.

### Контроль и ответственность за правильное формирование и применение цен и тарифов

Контроль и определение меры ответственности субъектов естественных монополий в случае завышения цен (тарифов), установленных органом регулирования естественной монополии согласно Федеральному закону «О естественных монополиях», осуществляют три указанных органа, каждый в пределах соответствующей сферы.

Одной из особенностей проводимой работы является то, что полномочия Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России), определенные Федеральным законом Российской Федерации от 22.03.91 г. №948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», по наложению штрафов на организации и административных взысканий на их руководителей за нарушение

антимонопольного законодательства не распространяются на случаи нарушения установленного порядка ценообразования в соответствии с законодательством о естественных монополиях (статья 12). В то же время МАП России накоплен существенный опыт по контролю цен, который, например, обобщен в письме ГАК России от 14.03.96 г. №ВБ/1034 «О выявлении монопольно высоких цен» и обсужден на заседании Коллегии ГАК России (решение от 20.02.98 г. №1).

Правительству Российской Федерации необходимо организовать координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по контролю за правильным формированием и применением цен и тарифов.

К числу особенностей государственного контроля за ценообразованием в сферах естественных монополий можно отнести и то, что Уголовным кодексом Российской Федерации предусмотрен ряд уголовно-правовых норм, направленных на пресечение монополизации и недобросовестной конкуренции.

### Структурная перестройка в сферах естественной монополии

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 28.04.97 г. №426 «Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий» Правительство Российской Федерации постановлением от 07.08.97 г. №987 утвердило «Программу мер по структурной перестройке, приватизации и усилению контроля в сферах естественных монополий».

Указанная программа мер оформлена в виде плана, который содержит 50 позиций основных мероприятий, определены сроки, ответственные исполнители и проект нормативного акта, который должен быть подготовлен в результате выполнения мероприятия.

По срокам выполнения количественные группировки мероприятий составляют:

Отрасль	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	Итого
Электроэнергетика	8	4	2	1	15
Газовая промышленность	12	1	1	1	15
Железнодорожный транспорт	11	4	1	1	17
Связь	2	1	-	-	3
Итого	33	10	4	3	50

То есть, 86 процентов мероприятий планировалось выполнить в 1997-1998 годах.

Всего в выполнении программы планировалось участие 15 исполнителей, основная роль принадлежит Минэкономике России, Минтопэнерго России, МПС России и ФЭК России, на долю которых приходится 66 процентов от общего количества мероприятий.

В результате выполнения Программы предусматривалась подготовка 52 нормативных актов, в

том числе 18 постановлений Правительства Российской Федерации и 4 проекта федеральных законов.

Программа мер в основном носит организационный характер, основана на подготовке нормативных актов и организационно-распорядительных документов, выполнение программы слабо увязано с достижением практических результатов в соответствующих отраслях, с повышением уровня их производственно-экономической деятельности.

## Роль представителей государства в органах управления субъектов естественных монополий

Указом Президента Российской Федерации от 10.06.94 г. №1200 «О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой» установлен общий порядок деятельности представителей государства в органах управления акционерных обществ, акции которых закреплены в федеральной собственности.

Порядок и формы отчетности представителей государства в органах управления акционерных обществ утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 01.10.94 г. №1112.

Проведенные Счетной палатой Российской Федерации проверки субъектов естественных монополий выявили существенные недостатки в работе представителей государства.

Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 1997 года №478 управление федеральной собственностью РАО «Газпром» возложено на коллегии представителей государства.

Механизм защиты государственных интересов не отработан. Руководители федеральных органов исполнительной власти, представители которых входят в состав совета директоров и коллегии представителей государства, в свою очередь, не несут ответственности перед Правительством Российской Федерации за действия назначенных должностных лиц. В Положениях о федеральных органах исполнительной власти задачи и ответственность по вопросам управления собственностью не предусмотрены. Представители федеральных органов исполнительной власти не приняли мер к погашению задолженности перед бюджетами всех уровней и страховых взносов в государственные внебюджетные фонды и обеспечению своевременной выплаты заработной платы работникам. Вновь созданная коллегия представителей государства также не потребовала созыва заседания совета директоров и включения в повестку дня отчета исполнительного органа о причинах образования задолженности и принимаемых мерах по ее погашению.

При ухудшении технико-экономических показателей деятельности РАО «ЕЭС России» среди представителей государства в составе совета директоров РАО «ЕЭС России» отмечаются низкие дисциплина и ответственность за выполнение правительственного поручения по управлению государственным пакетом акций в Обществе. Координация и контроль за их деятельностью со стороны Минтопэнерго России, Мингосимущества России и других ведомств, которые они представляли по компетенции, практически отсутствовали. Никто из представителей за невыполнение государственного поручения не понёс соответствующего взыскания.

Действия коллегии, ее членов в совете директоров в письменной форме, как это предусмотрено законодательными и нормативными актами Российской Федерации, с Правительством Российской Фе-

дерации и соответствующими федеральными органами исполнительной власти не согласовывались, отчеты о проделанной работе в Правительство Российской Федерации и доклады в Мингосимущество России систематически никем из представителей государства не представлялись. Правительство своевременно не обновляло состав коллегии, до настоящего времени не утверждено Положение о полномочиях и обязанностях ее членов.

С момента выхода Указа Президента Российской Федерации от 10.06.94 г. №1200 «О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой» государство как собственник контрольного пакета акций не обеспечивало своего права большинства в составе совета директоров. Из назначенных семи членов коллегии двое самоустранились от работы в совете, не посещали заседания, двое почти четыре года представляли в совете директоров от имени государства, не имея договоров на право защиты государственных интересов. Без оформления подобного договора более трех лет в совете работал президент (он же председатель правления) РАО «ЕЭС России» А. Ф. Дьяков.

Пассивное отношение со стороны федеральных органов исполнительной власти к работе коллегии представителей позволило совету Общества беспрепятственно проводить в жизнь решения, противоречащие указам Президента Российской Федерации, законодательным и нормативным актам Российской Федерации.

Так, собранием акционеров в нарушение законодательства Российской Федерации в устав Общества была внесена новая редакция об обязательном введении в совет директоров представителей государства не путем их назначения Правительством Российской Федерации, как было установлено указами Президента Российской Федерации, а путем избрания на собрании акционеров. Противоречащее законодательству изменение было зарегистрировано Московской регистрационной палатой.

Обращает на себя внимание отношение к этому факту Правительства Российской Федерации, которое распоряжением от 28.02.97 г. №265-р при утверждении нового состава представителей государства в совете директоров дало разрешение избирать их на собрании акционеров.

Проверка показала, что в течение последних двух лет совет директоров блокировал предложения федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с упорядочением отдельных положений устава, заменой состава коллегии и др.

Противоречит указам Президента Российской Федерации от 5.11.92 г. №1334 и от 10.06.94 г. №1200 постановление Правительства Российской Федерации от 22.04.97 г. №439 об образовании коллегии представителей в РАО «ЕЭС России» параллельно с институтом государственных представителей, действующих в составе совета директоров Общества.

Данное нововведение в систему управления государственным пакетом акций создало еще один бюрократический препон между Правительством Российской Федерации и его представителями в совете директоров. Все это, как показывает практика, не способствует оперативному проведению политики государства в Обществе, подменяет роль федеральных органов исполнительной власти, которые по своей компетенции должны отвечать за положение дел в нем, а также снижает коллегиальную и персональную ответственность делегированных государством должностных лиц для работы непосредственно в совете директоров Общества.

За 1991-1996 годы управлениями и отделениями железных дорог и предприятиями железнодорожного транспорта было создано большое количество коммерческих структур (по состоянию на 01.01.98 г. – 685 единиц). Ряд таких структур создан по инициативе МПС России. По состоянию на 01.01.98 г. получены дивиденды в размере 4,2 % от общей суммы вкладов.

Ответственные представители МПС России, за которыми закреплены коммерческие структуры, возложенные на них функции должным образом не выполняют.

#### **Оплата труда руководителей субъектов естественных монополий и их должностной статус**

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.03.97 г. №210 «Об условиях оплаты труда руководителей государственных предприятий при заключении с ними трудовых договоров» установлено, что их должностные оклады устанавливаются в зависимости от величины тарифной ставки основной профессии, определенной коллективным договором. Письмом Минтруда России от 28.04.94 г. №727-РБ действие данного положения распространено также на акционерные общества, пакеты акций которых принадлежат государству.

Однако указанный порядок в субъектах естественных монополий не соблюдается.

В соответствии с договором от 25.08.97 г. между АК «Транснефть» в лице председателя совета директоров – первого заместителя Министра топлива и энергетики Российской Федерации В. И. Отта и Д. В. Савельевым (п. 4 договора) руководителю Компании (Д. В. Савельеву) был установлен должностной оклад в размере 50000 (пятьдесят тысяч) деноминированных рублей в месяц. Размер должностного оклада руководителя ежеквартально увеличивается на индекс роста потребительских цен за истекший квартал с применением коэффициента 0,8. Руководителю выплачивается также вознаграждение по итогам работы за год в размере трёх годовых размеров оплаты труда за отчетный период после подведения итогов хозяйственной деятельности Компании, премия в размере двух окладов к профессиональному празднику работников нефтяной промышленности, материальная помощь на лечение

в размере двух должностных окладов, а также другие льготы, компенсации, установленные для работников Компании (при утрате трудоспособности, в случае смерти), надбавки за государственную тайну. Представительские расходы установлены в сумме 15000 (пятнадцать тысяч) рублей в месяц.

Согласно отраслевому тарифному соглашению на IV квартал 1998 года величина тарифной ставки рабочего основной профессии установлена в сумме 486 рублей в месяц.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.03.94 г. №210 определено, что оклад руководителя может превышать тарифную ставку не более чем в 16 раз. Следовательно, должностной оклад президента АК «Транснефть» не должен превышать 7776 рублей, но фактический должностной оклад 50000 рублей превышает нормативный в 6,4 раза.

В РАО «ЕЭС России» месячная оплата труда председателя правления Общества в 1997 году составляла 137,4 тыс. деноминированных рублей, при нормативной не выше 7776 рублей, т.е. с превышением в 17,6 раза.

Указанные нарушения приобретают особо грубый характер в связи с тем, что согласно Общероссийскому классификатору органов власти и управления (ОК 006-93), введенному в действие с 01.07.97 г., в него включены РАО «Газпром» (код 41001) и АК «Транснефть» (код 41118), т.е. на работников указанных организаций может быть распространено действие отдельных положений Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Источниками для выплаты заработной платы, существенно превышающей нормативные величины, формально являются собственные средства материнской компании. Однако анализ структуры выручки показал, что, например, в АК «Транснефть» она во многом состоит из средств, полученных от дочерних предприятий в качестве платы за выполнение договоров по оказанию информационных и консультационных услуг. Оплата этих услуг включена в тарифы за перекачку нефти по статье «Совершенствование технологии и организации транспортировки нефти» (удельный вес в составе тарифа 0,71%). Поскольку содержанием указанных договоров по существу является выполнение уставных управленческих функций, то полученные суммы правомерно рассматривать в качестве взносов на содержание аппарата управления материнской компании.

Проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в 1997 году, показала, что в АК «Транснефть» полученные суммы превышают не только фактические затраты по смете на содержание АК «Транснефть», но также и суммы, предусмотренные соответствующей статьей тарифа на эти цели. Отношение сумм фактических платежей к тарифным составило в 1995 году 172%, в 1996 году – 122%, в I полугодии 1997 года – 330%.

В результате производительность труда (выручка от реализации на одного работающего) в аппарате управления АК «Транснефть» в 2–3 раза превышает производительность труда дочерних предприятий на работах по перекачке нефти. Соответственно показатели рентабельности услуг, которые аппарат АК «Транснефть» оказывает дочерним предприятиям, во много раз превышают рентабельность работ по перекачке нефти (например, в ОАО «МН Центральной Сибири» рентабельность 8%, в АК «Транснефть» – 97%).

Соответственно в тарифах на перекачку нефти заложен не только высокий уровень оплаты труда аппарата управления АК «Транснефть», но также высокий уровень непроизводственных расходов, в том числе нерентабельные вклады в уставные капиталы других предприятий, приобретение и содержание импортных автомобилей, оплата услуг иностранных консультантов.

В организации устойчивой работы железнодорожных магистралей одно из ведущих мест играет начальник железной дороги – основного самостоятельного предприятия железнодорожного транспорта. Их в России всего 19. Железная дорога, как правило, обслуживает несколько регионов России, ее коллективы составляют десятки тысяч человек, она объединяет огромное количество предприятий различных служб. В то же время должность начальника дороги не включена в реестр государственных должностей федеральных государственных служащих. Начальники дорог работают на основе контрактов, заключаемых с Министром путей сообщения Российской Федерации. Социальной защиты как государственные служащие они не имеют, хотя в их ведении находятся огромные государственные средства.

#### **Централизованные фонды, образуемые за счет тарифных средств**

В состав цен на продукцию и услуги субъектов естественных монополий включаются статьи, за счет которых образуются целевые фонды, в том числе инвестиционные фонды.

Отдельные централизованные фонды, созданные в МПС в 1996–1998 годах, не в полной мере отвечают требованиям действующего законодательства. В первую очередь это относится к централизации средств амортизационных отчислений железных дорог и других предприятий железнодорожного транспорта, которая должна осуществляться на основании постановлений Правительства Российской Федерации. Однако таких постановлений в 1996–1998 годах не принималось. Распределение и использование централизуемых средств амортизации Министерство осуществляет по своему усмотрению. Общая сумма этих средств в 1997 году составила 7134,8 млн. денонмированных рублей и за 9 месяцев 1998 года – 7212,9 млн. рублей.

Вместе с тем, проверки показывают, что используются централизуемые средства не всегда эффек-

тивно, а порой и неправомерно. Так, в 1997–1998 годах за счет указанных средств приобретались квартиры для руководящих работников центрального аппарата Министерства стоимостью от 340 до 600 тыс. долларов США (всего затрачено 27 млн. денонмированных рублей), закупались легковые автомобили для руководителей МПС России (всего приобретено 15 автомобилей на сумму 3,7 млн. рублей), что не относится к общепромышленным проблемам, на решение которых должны направляться централизуемые средства.

Единый фонд стабилизации и развития РАО «Газпром», созданный на льготных условиях как отраслевой инвестиционный фонд, превратился в источник покрытия текущих расходов РАО. Попустительство Минфина России и Минэкономики России при разработке Положения об образовании и использовании единого фонда стабилизации и развития РАО «Газпром» позволило существенно расширить перечень направлений использования фонда, включив в него мероприятия, не касающиеся производственно-финансовой деятельности.

Несмотря на то, что положение с формированием доходной части федерального бюджета было сложным, а зачисляемые в единый фонд стабилизации и развития РАО «Газпром» средства не подлежали налогообложению, контроль за обоснованностью нормативов, эффективным и целевым использованием фонда не осуществлялся ни Минфином России, ни Минэкономики России, ни Правительством Российской Федерации. Нормативы образования фонда были завышены и не отвечали реальным потребностям, что подтверждается большой суммой неиспользуемого остатка фонда.

#### **Выводы**

1. Законодательная база, обеспечивающая деятельность субъектов естественных монополий, в основном создана, однако работу в указанном направлении необходимо продолжить, в том числе по созданию законов о сферах деятельности естественных монополий.

2. Правительством Российской Федерации уделяется недостаточно внимания состоянию дел в сферах естественных монополий, формальное издание большого количества организационно-распорядительных документов не увязывается с достижением конкретных технико-экономических показателей, решения законодательных органов выполняются неудовлетворительно.

3. Созданные в соответствии с указами Президента Российской Федерации ФЭК России, ФСЕМС России и ФСЕМТ России не оказывают должного влияния на совершенствование ценообразования, их работа во многом носит формальный характер, единая методика по ценообразованию не создана.

4. Структурная реформа, в том числе приватизация в отраслях естественных монополий, не привели к улучшению их деятельности.

5. Система оплаты труда руководителей субъектов естественных монополий не увязана с показате-

лями эффективности их деятельности, установленный порядок оплаты труда руководителей грубо нарушается, Минтруд России необходимого контроля не осуществляет. Целесообразно рассмотреть вопрос о квалификации руководящих работников РАО «ЕЭС России», РАО «Газпром», АК «Транснефть», а также начальников железных дорог в качестве государственных служащих.

6. Материнские компании в отраслях естественных монополий содержатся за счет статей цен (тарифов) на продукцию субъектов естественных монополий, в отдельных случаях используют средства централизованных фондов не по целевому назначению и за счет этого обеспечивают высокий уровень оплаты труда и отвлечение средств на непроизводственные расходы.

7. В постановлении Правительства Российской Федерации от 20.12.98 г. №1529 «Об утверждении плана действий по реализации документа «О мерах

Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране» не учтена «Программа законодательных мер, направленных на преодоление экономического и финансового кризиса в Российской Федерации», принятая постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23.10.98 г. №3157-IIIГД, в части естественных монополий.

8. Представители государства в органах управления субъектов естественных монополий и коллегии представителей государства к выполнению своих обязанностей относятся формально, заслушивание их отчетов в Правительстве Российской Федерации не практикуется. Ответственность за координацию их деятельности между Минтопэнерго России и Мингосимуществом России четко не установлена. Регламент работы и функции коллегий представителей государства не утверждены.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН**